

Portugal

Le traitement de choc du docteur Barroso

Jean-Marie PERNOT

Le Portugal s'est hissé à la une de l'actualité internationale à plusieurs reprises depuis le début de l'année 2004 : tout d'abord à l'occasion de l'Euro de football qui a permis de montrer les capacités du pays à organiser un grand événement sportif international ; en fournissant ensuite à l'Union européenne un président de la Commission en la personne de son Premier ministre en exercice, José Manuel Barroso. Cette occupation de la scène fait suite aux démonstrations d'autorité de celui-ci recevant Georges Bush et Tony Blair en plein cœur des tensions intra-européennes sur la guerre d'Irak.

Toujours petit par le poids de son économie, le Portugal a sans doute gagné en autorité et en prestige en s'invitant de la sorte dans la cour des grands de l'Europe. Le pays connaît cependant une crise à multiples visages allant des difficultés de son économie à des interrogations sur la légitimité politique de son gouvernement en passant par quelques tensions sur d'importantes questions de société. Dans ce paysage complexe, les organisations syndicales parent au plus pressé en pansant les plaies d'une coûteuse division : la baisse des salaires réels confrontés à une remontée inflationniste, la brusque montée du chômage surviennent tandis

que s'essouffle le lent processus de « normalisation » sociale du pays. La négociation collective semble anémiée et le nouveau code du travail, promulgué dans la souffrance, paraît justifier les craintes qui ont entouré son élaboration.

Une économie chancelante

Si nombre d'entreprises européennes prennent le chemin du Portugal en raison du coût très inférieur de sa main-d'œuvre, le mouvement existe aussi dans l'autre sens. Un certain nombre de compagnies multinationales installées depuis plusieurs années, ont déjà fait le chemin inverse, non pas vers leur terre d'origine mais vers la Chine ou la Pologne. Ces pertes d'emplois accompagnent celles des industries classiques (chaussures, textile) déjà déclassées depuis plusieurs années par celles de pays émergents. Le secteur des services perd lui aussi des emplois. Alors que le Portugal affichait un taux parmi les plus bas de l'Union en 2001 (4,7 %), le chômage croît continuellement depuis cette date. Au milieu de l'année 2003, le pays est passé au-dessus de la moyenne européenne (8,9 % contre 8 % en moyenne européenne en septembre 2003). La hausse s'est poursuivie au pre-

PORTUGAL

mier semestre de 2004 : en juillet 2004, la dérive annuelle était de 25,1 %, cette croissance étant en grande partie imputable à celle des chômeurs de longue durée (+ 27,1 % en un an) particulièrement affectés par la baisse de l'activité. Les prévisions du FMI pour l'année 2004 sont assez noires, le Portugal étant crédité d'une croissance négative (- 0,7 à - 0,8 %, après - 1,3 % en 2003) ce qui augure mal d'une amélioration quantitative du côté de l'emploi. Mais les faiblesses structurelles de l'emploi portugais ne sont pas entièrement résumées par le volume du chômage : le travail clandestin, la précarité, la faible qualification des emplois sont des maux plus durables encore qui n'ont guère connu les améliorations escomptées au cours des années récentes. Le chômage des jeunes par exemple, n'est pas très élevé en raison du grand nombre d'emplois faiblement qualifiés (et très mal rémunérés) existants, dans les secteurs du tourisme et de l'hôtellerie en particulier. Il est difficile cependant pour les jeunes diplômés de trouver des emplois correspondant à leurs qualifications. Comme dans d'autres domaines, les caractéristiques du marché du travail des jeunes connaissent une grande variété géographique : à des zones réclamant de hautes qualifications s'oppose la grande majorité du pays restée à l'écart du développement.

Le recensement de population effectué en 2001 a permis l'établissement d'une nouvelle cartographie du Portugal qui consolide l'image d'un pays aux visages multiples. L'Institut des sciences sociales de l'Université de Lisbonne a établi une carte du développement qui distingue trois grands types : le pays « sous pression » composé de quelques villes dont Lisbonne, Setubal (principalement) puis

Porto, Coimbra, Braga ; le pays « tranquille » correspondant majoritairement au littoral, puis un pays dit « assoupi », en réalité sous-développé notamment du point de vue social, qui désigne le Nord, le Centre, et une bonne partie de l'Alentejo au sud du pays. Les îles (Madère, Açores) ne vivent que d'activités touristiques et demeurent pour le reste dans un grand état d'arriération. A l'issue du prochain (et probablement dernier) programme de fonds structurels alloué au Portugal, il sera loisible d'observer quelques échecs de cette politique : les travaux d'infrastructures auront certes permis le développement des zones déjà situées dans une logique de décollage, ils auront accru le décrochage des autres, fussent-elles traversées par une autoroute ou un train rapide. Malgré les réelles avancées économiques du pays et l'augmentation des dépenses sociales, il reste deux millions de pauvres sur une population de dix millions d'habitants dont, selon certaines sources, 200 000 personnes souffrant de la faim.

Les paradoxes ne manquent pas : alors que nombre de jeunes Portugais tentent leurs chances ailleurs (Europe, Amériques), le pays connaît un solde migratoire positif en raison d'une forte immigration en provenance de pays de l'Est européen (Moldavie, Roumanie, Russie, Ukraine). Ainsi les Ukrainiens constituent désormais la troisième communauté étrangère après les immigrants en provenance du Cap Vert et du Brésil. Bien que nombre d'entre eux disposent d'une qualification dans leur pays d'origine, ils occupent au Portugal des fonctions peu exigeantes, dans la construction en particulier, le seul secteur connaissant encore une activité soutenue. Ils vivent souvent dans des conditions assez drama-

tiques, exploités par des employeurs peu scrupuleux et une mafia composée pour l'essentiel de compatriotes qui font régner un climat de terreur parmi cette importante communauté. Cette immigration est mieux acceptée aujourd'hui par la population que celle des anciennes colonies portugaises. Les pouvoirs publics l'encouragent même, car ils considèrent que cet apport démographique permettra à terme, si ces jeunes de l'immigration s'installent durablement, de compenser pour partie la vertigineuse chute de la fécondité locale. En effet, les experts démographes prédisent une baisse de la population portugaise de 11 % à l'horizon 2050 sans modification des paramètres démographiques.

Si ces immigrés, dont beaucoup ne sont pas régularisés, contribuent à terme à maintenir les effectifs de la population, ils ne contribuent pas en tous cas aujourd'hui à une progression de la condition salariale générale. Les bas salaires sont une autre caractéristique structurelle de l'économie portugaise mais alors que le pays semblait engagé depuis quelques années sur la voie d'un rattrapage par rapport aux moyennes européennes, le mouvement s'est nettement interrompu au cours des deux dernières années : à la croissance faible est venue s'ajouter une montée de l'inflation qui a laissé derrière elle les salaires. Tandis que l'indice des prix affichait 3,3 % pour l'année 2003, la croissance moyenne des salaires nominaux était appréciée à 3 % en moyenne avec de fortes disparités. Le salaire minimum, déjà très faible (353,60 en 2003) a, de son côté augmenté de 2,47 %, indiquant l'abandon de toute politique publique incitative au rattrapage salarial.

**Une politique 100 % libérale,
du moins sur le plan économique**

Le gouvernement de José Manuel Durão Barroso, issu de l'élection de mars 2002, s'est avant tout préoccupé de ramener le déficit budgétaire du pays en dessous de la barre fatidique des 3 % dont il avait tendance à s'écarter de plus en plus. Dès la fin de l'année 2002, le déficit (de plus de 4 % en 2001) avait été ramené à 2,7 avant de remonter légèrement l'année suivante (2,8). Si le Premier ministre portugais s'est présenté sur la scène européenne fort de cet apparent succès, il le doit à une complaisance particulière consistant à ne pas voir les artifices qui ont conduit à ce résultat. Les comptes de l'Etat ont été réajustés en fin d'année à coup de « rentrées exceptionnelles » obtenues de diverses manières, pratiques dans lesquelles la plupart des gouvernements européens sont passés maîtres : intégration du fonds de retraite des postes et télécommunications, titrisation des créances de l'Etat, poursuite du processus de privatisation entamé par le gouvernement précédent et même amnistie fiscale pour ceux qui voudront bien rapatrier les fonds sortis du pays et dissimulés au fisc. La seule rentrée structurelle de recettes a été produite par une lutte effective contre l'évasion fiscale (que les syndicats appelaient de leurs vœux depuis de longues années), qui a rapporté au budget plus de 862 millions d'euros, soit le quart des recettes de l'impôt direct.

Le coût social de cette « réussite » budgétaire est l'autre facette de la politique du gouvernement Barroso. En effet, le rétablissement (provisoire) des finances publiques s'est opéré au prix d'un « coup de massue fiscal » (*l'Expansion*) qui a fait s'effondrer la croissance dès le milieu de l'année 2002. La hausse de

PORTUGAL

deux points de TVA a figé la consommation des ménages, entraînant dans son sillage l'investissement des entreprises, le tout précipitant le pays dans un brutal scénario de récession. Pour faire bonne mesure, le programme mis en œuvre par la dame de fer de l'économie portugaise, Mme Manuela Ferreira Leite, ministre des Finances, a sévèrement comprimé les dépenses publiques et les dépenses sociales : réduction du nombre de fonctionnaires, mise en gestion privée des hôpitaux publics (34 hôpitaux sortis du système public). Une réforme de l'indemnisation du chômage a été mise en place pour, officiellement, réduire la fraude, mais elle a surtout abouti à une baisse de l'indemnisation ; une réduction des droits à l'assurance maladie est entrée en vigueur en mars 2004 ainsi qu'une réforme du régime des retraites anticipées du secteur public en janvier 2004.

Mais, comme le souligne João Proença, le secrétaire général de l'UGT (União Geral de Trabalhadores), la baisse des dépenses produit une baisse des recettes et le budget de 2004 est attendu avec un déficit proche de 4 %, soit un retour à la case départ. Comble du paradoxe pour un pays où le niveau de la demande est si faible et les coûts salariaux bien loin des moyennes européennes, la croissance prévue pour 2004 est jugée en retard en raison du « manque de dynamisme de la croissance de ses partenaires ». Les causes principales de la panne de croissance sont pourtant bien internes, elles sont d'abord le fruit du traitement de choc administré depuis deux ans par le Dr. Barroso. Ainsi en novembre 2003, un accord a été signé chez Autoeuropa, la filiale lusitanienne de Volkswagen, pour éviter 800 licenciements (pour 3 300 employés). L'accord prévoit de geler les salaires jus-

qu'en 2005. Sachant que la chute des ventes de voitures à l'origine de cette crise provient en ligne directe de la baisse du pouvoir d'achat des Portugais, il ne faudra pas non plus compter sur la consommation des ouvriers d'Autoeuropa pour relancer l'activité. De même, pour diminuer les dépenses publiques, le gouvernement a décidé de ne pas augmenter les salaires des fonctionnaires. Or non seulement ceux-ci ne sont pas très élevés mais le gouvernement contribue ainsi directement au recul de la demande.

La société portugaise a également été interpellée par deux faits dont la responsabilité n'est pas imputable au gouvernement mais qui ont provoqué de grands malaises : le premier a trait au scandale pédophile de la Casa Pia, une institution recueillant depuis plus de deux cents ans des enfants en grande difficulté (orphelins, cas sociaux ...). Un réseau pédophile exploitait ces enfants depuis fort longtemps. Le scandale a éclaboussé des personnalités reconnues (hommes politiques, ambassadeurs, animateurs de télévision). Une marche blanche a traversé les rues de Lisbonne à l'automne 2003, en signe d'indignation devant l'absence de contrôle d'une institution placée jusque-là au-dessus de tout soupçon. Les politiques ont imprudemment resserré les coudes face à l'implication de certains d'entre eux (le numéro deux du PS en particulier), accentuant le ressentiment de l'opinion publique.

La question de l'avortement a pour le coup refait surface, les féministes dénonçant l'hypocrisie de la condamnation des femmes contraintes aux avortements clandestins tandis qu'avaient lieu des faits comme ceux de la Casa Pia. Le débat sur l'avortement est resté difficile au Portugal en raison, notamment, d'une cer-

LE TRAITEMENT DE CHOC DU DOCTEUR BARROSO

taine prégnance de l'Eglise catholique sur les mœurs. La loi est extrêmement restrictive et on estime à 20 000 le nombre de femmes contraintes chaque année à des avortements clandestins avec leur lot de complications et de drames. En 1998, une loi avait été adoptée par le Parlement mais un référendum organisé sur le sujet avait conduit à son rejet. Avec une participation faible, le changement a été repoussé par 51 % des voix. En mars 2004, les partis d'opposition ont présenté au Parlement une nouvelle proposition de loi assortie d'une demande de référendum mais la majorité de droite l'a rejetée. Le problème a refait surface avec l'arrivée au large des côtes portugaises à la fin du mois d'août, d'un bateau néerlandais affrété par « Women on waves », une association féministe qui propose de délivrer hors des eaux territoriales portugaises des pilules abortives interdites dans le pays. Le maire de Lisbonne ainsi que le ministre des Affaires maritimes ont jugé le bateau indésirable malgré le soutien de quatre organisations féministes et, d'après les sondages, d'une majorité de l'opinion publique. Le retour de cette question qui remet le doigt sur un archaïsme du Portugal révèle en tout cas que le libéralisme dont se recommande la majorité de droite ne s'entend que sur le plan de l'économie.

La célébration joyeuse du trentième anniversaire du 25 avril 1974 comme les lampions de l'Euro de football n'ont pas suffi à ré-enchanter la société portugaise, préoccupée par une situation économique dramatique et choquée par de douloureux problèmes de société.

**Nouveau gouvernement,
même affichage**

Le départ de José Manuel Durão Barroso comme président de la Commission européenne a failli ouvrir une crise politique majeure à Lisbonne. Le Président de la République, le socialiste Jorge Sampaio, a longuement hésité avant de désigner son successeur. Le 17 juillet, il a fini par désigner Pedro Santana Lopes, ancien maire de Lisbonne et classé à droite du PsD, pour succéder à Barroso. En fait, le Président hésitait. Il a caressé l'idée de provoquer une dissolution et une nouvelle élection législative, geste auquel l'encourageait l'opposition socialiste mais aussi une grande partie de l'opinion très remontée contre le gouvernement Barroso. La politique sociale de celui-ci l'avait évidemment rendu fort impopulaire auprès de larges couches de la population mais d'autres aspects sont venus ajouter à la distance progressivement créée entre la population et le gouvernement. La prise de position sur l'Irak en particulier a été mal vécue et « l'astuce » trouvée par M. Barroso pour contourner l'obstacle présidentiel a déplu : constitutionnellement, il faut l'aval du Président de la République pour envoyer des troupes en territoire étranger. Pour échapper à cette contrainte, M. Durão Barroso avait envoyé un contingent portugais de la garde républicaine qui échappe à cette obligation. L'affichage ostensible (voire ostentatoire) du chef de gouvernement avec G. W. Bush et le Premier ministre britannique au plus fort des tensions européennes a fortement déplu à l'opinion publique.

Le gouvernement a été remanié sans qu'un équilibre différent puisse être perçu : le remplacement au ministère des Finances de Mme Ferreira Leite par M. António Bagão Félix a été le plus commenté mais la continuité de la politique budgétaire a été réaffirmée. La CGTP a

PORTUGAL

qualifié le changement de « version aggravée du programme et de la politique du gouvernement de Durão Barroso qui était à l'origine de la grave situation économique et sociale du pays ». La centrale syndicale s'est inquiétée de la disparition du ministère du Travail et de la Sécurité sociale remplacé de deux manières : d'une part un rattachement de la partie « travail » au ministère de l'Economie, ce qui dans un gouvernement affichant une orientation libérale n'est pas un signe très prometteur ; d'autre part la création d'un ministère autonome de la Sécurité sociale, de la Famille et de l'Enfance qui fait craindre à la CGTP que, en coupant les questions de protection sociale des relations du travail, le gouvernement ne s'engage dans la voie d'une politique populiste et d'assistance.

L'orientation antérieure a été réaffirmée et donc la priorité à la résorption des déficits publics. En mars 2003, la Commission de Bruxelles avait annoncé l'abandon des poursuites pour non-respect du pacte de stabilité à l'encontre du Portugal, en raison de la bonne volonté du gouvernement. Ce *satisfecit* ne peut qu'encourager la continuité dont se recommande Pedro Santana Lopes. L'objectif de convergence sociale avec le reste de l'Union européenne est encore délaissé pour quelque temps.

Protestations des syndicats

La baisse des salaires est dénoncée avec vigueur par les syndicats. La décision du gouvernement de geler tous les salaires des fonctionnaires dépassant la barre des 1000 a déclenché la colère des syndicats qui, en janvier 2004 ont appelé à une deuxième journée de grève nationale en un an. Par ailleurs, la conflictualité dans le secteur privé a globalement

baissé au cours de l'année 2003 suivant ainsi l'évolution de la négociation collective. Celle-ci, déjà en baisse en 2002 par rapport à 2001, semble avoir été affectée par la réforme du code du travail qui a provoqué des deux côtés, employeurs et syndicats de salariés, un certain attentisme. En recul, la négociation s'est de plus concentrée sur les questions salariales au détriment des questions de formation, de qualification et d'égalité professionnelle dont la part décroît dans l'ensemble.

La confrontation nationale au sein du CPCS (Comissão Permanente de Concertação Social), s'avère difficile avec le gouvernement qui a tenté, sans succès, de relancer le dialogue social autour d'un « contrat social sur la compétitivité et l'emploi ». Alors que le nouveau code du travail venait d'être publié au Journal officiel du 29 juillet 2004, la CGTP relançait la question des accidents du travail qui avait fait l'objet d'engagements antérieurs du gouvernement dans le cadre du CPCS et dont aucun n'a été respecté : un observatoire de la prévention devait être créé, une réforme de l'appréhension statistique des accidents du travail, la revitalisation du Conseil national de l'hygiène et de la sécurité au travail, autant d'engagements non tenus qui rendent un peu vain le produit de la concertation.

Les relations intersyndicales restent entachées par les rapports difficiles établis à l'occasion des débats sur le code du travail. L'UGT avait alors reproché à la CGTP de se cantonner dans une posture protestataire sans jouer suffisamment le jeu de la négociation tandis que la CGTP reprochait à l'UGT une attitude d'accompagnement de la réforme sans recherche de mobilisation sociale autour de ses enjeux. Si les deux syndicats partagent la

Le nouveau code du travail, une genèse longue et controversée

Le code du travail ne se proposait pas de réunir dans un texte unique l'ensemble des règles relatives au travail mais de regrouper un ensemble épars de textes dont certains étaient hérités de la période salazariste. Le premier avant-projet a été rendu public en juillet 2002 avant d'être proposé au Conseil de concertation stratégique en septembre. Dès le début du processus, les deux syndicats UGT et CGTP ont tenu des positions opposées puisque dès octobre 2002, la CGTP appelait à des manifestations contre le projet jugé dès sa première rédaction comme trop favorable aux positions patronales. L'UGT, au contraire, a joué jusqu'au bout la conciliation obtenant sur le texte final quelques aménagements, jugés de détail par la CGTP. Sur fond de tensions intersyndicales, le texte a connu un long cheminement législatif. Nombre d'experts du travail jugeaient certaines clauses contraires à la Constitution ce qui a occasionné plusieurs aller-retour législatifs. La loi a été approuvée une première fois par le Parlement en avril 2003 puis adoptée un peu amendée le 27 août 2003 pour une entrée en vigueur au 1^{er} décembre.

Parmi les points les plus contestés : la nouvelle réglementation des contrats à durée déterminée, l'assouplissement des règles du licenciement, le contrôle patronal des congés maladies, l'élargissement des possibilités de flexibilité. Les 150 articles relatifs aux règles collectives du travail n'ont pas été mieux accueillis. Les deux syndicats ont mis en avant le risque d'une contraction de la négociation collective liée à la possibilité désormais accordée aux parties de dénoncer une convention collective passé le délai de deux années d'exercice si elle n'est pas renégociée. Nombre de conventions collectives en effet n'étaient pas renégociées faute de continuité syndicale ou pour toute autre raison. Jusqu'à présent leur effet pouvait courir même si elles étaient au final peu respectées. Le gouvernement a présenté cette disposition comme une incitation à la négociation. Il est un peu tôt pour constater si ces craintes étaient fondées. La négociation collective a entamée, avant même l'entrée en application du code, une baisse d'intensité en 2002 et 2003, ce qui indique l'existence d'autres causes.

même appréciation sur la politique du gouvernement, ils peinent à définir un axe stratégique rassembleur même si des actions communes (dans le secteur public par exemple) peuvent voir le jour. La CGTP tend toujours à globaliser les problèmes, à s'appuyer sur le mécontentement populaire vis-à-vis du gouvernement là où l'UGT cherche plutôt à segmenter les questions afin de ne pas encourager une protestation sociale générale. Un débat stratégique qui n'en

finit pas de diviser le syndicalisme portugais.

Sources :

Diarõ de Notícias, <http://www.dn.pt>

Publico, <http://www.publico.pt>

CGTP –In, <http://www.CGTP.pt>

UGT, <http://www.UGT.pt>

OERI, www.oeri.oerifound.ie

PORTUGAL